

граждан в Республике Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан». – 2007. – № 3(249).- Ст. 82; Закон Брянской области от 11 ноября 2008 г. № 90-З «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Брянской области»; Постановление Администрации Тверской области от 21 октября 2008 г. № 385-па «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в органы государственной власти Тверской области» (вместе с Положением о порядке рассмотрения обращений граждан, поступивших по «телефону доверия» губернатора Тверской области); Распоряжение Администрации Костромской области от 8 августа 2008 г. № 469-ра «О порядке рассмотрения обращений граждан в Администрации Костромской области».

⁸ Головацкая М.В. К вопросу о порядке рассмотрения обращений граждан // Юрист. – 2007. – № 5. – С. 11.

⁹ Аргунова Ю. Челобитная в законе // Социальная защита. – 2006. – № 12. – С. 23.

¹⁰ Головацкая М.В. К вопросу о порядке рассмотрения обращений граждан // Юрист. – 2007. – № 5. – С. 11.

¹¹ См.: Зульфикаров А.С. Наказы избирателей в системе советской демократии: Автореф. дис. канд. юрид. наук. М.:1984. – С. 8.

¹² Пылин В. Наказ – не для проформы // Известия. – 1989.

Прасолов Павел Александрович*,

студент юридического факультета

ФГБОУ ВПО «Самарский государственный университет»

(г. Самара)

ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УЧЕТА ПРИНЦИПА ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В современных условиях процесс формирования органов государственной власти, органов местного самоуправления прохо-

* © Прасолов П.А., 2012

дит через несколько форм. Это могут быть выборы, назначение или конкурс.

Общей проблемой для каждого из способов формирования является отсутствие четкой информации о кандидатах у населения муниципального образования, а также порой у тех, кто назначает людей на определенные должности. Нерешенным является и вопрос о том, как учитываются предыдущие результаты работы органа или должностного лица. Решить данную проблему, а также улучшить функционирования органов публичной власти может оценка деятельности лиц через призму эффективности. Однако возникает вопрос, что такое эффективность.

Обычно эффективность понимают, как относительный эффект, результат процесса, определяемый по отношению к затратам, обусловившим его получение. «Общее понятие эффективности также можно определить как одну из возможных (но не единственных) количественных и особенно качественных характеристик некоторой системы с точки зрения соотношения цели (целей), затрат на ее (их) достижение и полученного результата»¹. То есть эффективность, это то, как успешно и с меньшими затратами достигается цель местного самоуправления.

В ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» далее (Закон) нет прямого указания ни на цель данного института, ни на цель органов местного самоуправления. Однако из смысла статьи один Закона можно сделать вывод, что целью местного самоуправления является решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Также статья 17 Закона, устанавливает, что в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления наделяются определенными полномочиями.

Перечень вопросов местного значения обозначен в Главе 3 Закона. Однако нельзя делать вывод, что если органы муниципального образования решат все вопросы местного значения и обеспечат жизнедеятельность населения, то они смогут достигнуть своей цели. В за-

коне цель обозначена, как процесс («решение»), то есть предполагается, что такая деятельность осуществляется постоянно и не должна прекращаться. Получается, что цель становится недостижимой, так как у нее нет определенного предела.

В результате отсутствия четкого определения цели местного самоуправления и желаемого результата возникает проблема в определении, оценки деятельности органов и должностных лиц. Пытаясь решить проблему, взамен категории цели и результата, в Закон ввели новый принцип – принцип эффективности.

Для того чтобы определить эффективна ли власть, необходимо построение системы контроля и мониторинга за результатами ее деятельности, установление критериев эффективности для каждого из элементов публичной власти. Так как ранее не было критериев, по которым оценивалась работа главы города или района, то вся оценочная составляющая уходила в PR технологии, саморекламу, власть говорила о достижениях муниципалитета, к которым она имела только лишь косвенное отношение или не имела вовсе.

Применительно к МСУ критерии были внесены Федеральным законом от 18.10.2007 № 230-ФЗ. Была введена статьи 18.1 «Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления» в ФЗ №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления». «Само появление этой статьи, безусловно, является оправданным, поскольку до сих пор законодательство не содержит никаких критериев оценки качества деятельности органов местного самоуправления»².

Существующий перечень показателей утвержден в Указе Президента РФ от 28.04.2008 № 607, расширен Постановлением Правительства, а также законодательством субъектов. Правительство РФ распоряжением от 11 сентября 2008 г. № 1313-р утвердило ряд документов. Это перечень дополнительных показателей для оценки эффективности, типовую форму доклада о достигнутых значениях показателей, методику мониторинга эффективности, методические рекомендации о порядке выделения за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта РФ грантов муниципальным образованиям в целях содей-

ствия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значе- ний показателей.

В соответствии с Указом Президента РФ главы администраций городских округов и муниципальных районов ежегодно до 1 мая должны представлять в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ доклады о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности за отчетный год. А также и их планируемые значения на 3-летний период, размещать указанные доклады на соответствующем официальном сайте в сети Интернет, а в случае его отсутствия – на официальном сайте субъекта РФ.

Информация, содержащаяся в докладе, в настоящее время используется в двух направлениях. Во-первых, осуществляется мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления, во-вторых, – оценка, или ранжирование, деятельности органов местного самоуправления. Оценка является преимущественно инструментом воздействия на руководство муниципальных образований. Итоги ранжирования являются мощным политическим инструментом уже сами по себе, однако могут сочетаться и с таким инструментом, как предоставление грантов. Появление подобного регулирования – это своего рода показатель усиления государственного влияния на местное самоуправление, причем по линии исполнительной власти.

Несмотря на свою полезность, существующие критерии далеки от идеала по следующим причинам.

Во-первых, не вызывает доверия объективность таких безусловно важных показателей, как: удовлетворенность населения медициной, качеством образования, информационной открытостью органов местного самоуправления, так как они должны предоставляться на основании «процента от числа опрошенных». Очевидно, что «число опрошенных» может быть любым. Поэтому необходимо установить минимальный процент опрашиваемых граждан и правила проведения подобных опросов.

Во-вторых, перечень содержит ряд критериев, которые не свойственны муниципалитетам. Большинство экономических показателей, показателей, связанных с деятельностью правоохранительных орга-

нов, не могут, и не должны лежать в основе определения эффективности работы органов и выборных должностных лиц местного самоуправления.

В-третьих, количество критериев эффективности на уровне субъектов РФ значительно выросло, что создает неопределенность и сложность в подсчете. Становится невозможным выделить наиболее важные для достижения цели местного самоуправления показатели. С другой стороны, выделение только части показателей, игнорирование в перечне остальных вопросов местного значения привело к тому, что они решаются хуже, чем остальные, так как на их решение выделяются меньшее количество средств. В этой связи шкалу ранжирования нужно более детально проработать.

В сложившейся ситуации необходимо сопоставить критерии эффективности с вопросами местного значения. Именно на их решение должно быть нацелено местное самоуправление, а не на что-то иное. В настоящий момент у органов и должностных лиц появляется приоритетные направления, по которым ведется отчет и не приоритетные, про которые они забывают.

В-четвертых, хотя Закон о местном самоуправлении и призывает учитывать исторические и иные местные традиции, критерии эффективности игнорируют различия муниципалитетов по данному признаку. Также данные критерии не учитывают и климатических, географических особенностей муниципальных образований.

В-пятых, огромная яма сохраняется в финансировании муниципалитетов. Методика, разработанная Минрегионразвития России, не учитывает многих затрат в бюджете муниципального образования, на которые тратится большая часть денег. За пределами рассмотрения остались вопросы материально-технического обеспечения органов ЗАГСа, комиссии по делам несовершеннолетних. По-прежнему немало проблем сохраняется с обеспечением расходных обязательств муниципальных образований по переданным государственным полномочиям.

Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления – процесс нужный и своевременный. Только очень важно, чтобы процедура эта не превратилась в очередную форму отчетности муниципалитетов.

Для того чтобы отчет не стал нужен только для статистики, чтобы эти показатели реально использовались и работали, нужны определенные мотиваторы. Поощрительные меры уже применяются в форме грантов для муниципальных образований, добившихся определенных успехов. По итогам 2010 года городской округ Самара не попал и в лучшие двадцать. То есть не получил никаких средств. На первом месте был Кинель-Черкасский район.

Действующее законодательство не содержит никаких негативных мер по отношению к тем органам и должностным лицам, которые допускают неэффективную работу. Этот существенный пробел требует своего разрешения. Мы считаем, что показатели эффективности власти необходимо применять для определения оснований негативной ответственности. Бялкина Т.М. считает, что «представляется логичным включение в данную статью третьей части, предусматривающей меры воздействия в отношении органов местного самоуправления тех муниципальных образований, показатели которых окажутся существенно ниже средних показателей, установленных в качестве нормативов для муниципальных образований соответствующего вида в данном субъекте Российской Федерации»³.

Представляется наиболее верным не включать отдельную часть 3 в данную статью, а внести соответствующие изменения в главу 10 данного закона в статьи, посвященные конкретным основаниям и механизмам ответственности.

Критерий эффективности необходимо ввести, как основание для отставки главы муниципального образования или администрации. Также уместно ввести несоответствие показателям эффективности, как основание для отзыва органов и должностных лиц. С введением данного основания мы не только уйдем от неясного и субъективного критерия «утрата доверия», но и сможем оживить неработающие на сегодняшний день институты ответственности.

Большого результата можно добиться, если использовать показатели эффективности как целого органа, так и конкретного должностного лица для определения возможности продолжения его работы в занимаемой должности. Особенную актуальность эффективность работы приобретает при модели: «Мэр-менеджер». Данные показатели

необходимо также и оглашать для того, чтобы граждане могли учитывать их в ходе выборов.

Данные предложения должны усовершенствовать работу органов и должностных лиц местного самоуправления. Ощутимую пользу это принесет как муниципальному образованию, так и всему его населению.

* Елисеева С.В. Предмет контроля за целесообразностью и эффективностью в сфере местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 8. – С. 57.

² Бялкина Т.М. О некоторых проблемах эффективности осуществления местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2008. – № 2. – С. 26.

³ Там же. – С. 27.

Прозорова Анна Вячеславовна*,
*студент юридического факультета
ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный
университет имени Н.Г. Чернышевского»
(г. Саратов)*

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА НАБЛЮДАТЕЛЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Институт наблюдателей является достаточно новым в российской избирательной практике. Окончательное юридическое оформление он получил лишь в 2002 году в связи с принятием Федерального закона № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹. В связи с этим длительное время данный институт в полной мере не

* © Прозорова А.В., 2012